

### Verfassungsreformen und Machtsicherung in Südostasien

Bünthe, Marco

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bünthe, M. (2012). *Verfassungsreformen und Machtsicherung in Südostasien*. (GIGA Focus Asien, 1). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-287072>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Verfassungsreformen und Machtsicherung in Südostasien***

Marco Bünte

In Thailand schlug Premierministerin Yingluck Shinawatra Ende Dezember 2011 die Einrichtung einer Verfassungskommission vor und stellte sich auch hinter die Forderung, das Volk in einem Referendum über die Zukunft der Verfassung entscheiden zu lassen. Die Reform der Verfassung, die im Jahr 2007 von der militärischen Übergangsregierung geschrieben worden war, gehört zu ihren Wahlkampfversprechen.

### **Analyse**

Thailand ist mit seinen bisher 18 Verfassungen und häufigen Militärputschen als Sonderfall in der Verfassungsentwicklung in Südostasien einzustufen. Es gab zwar in der letzten Dekade in zahlreichen Ländern der Region neue Verfassungen und Verfassungsänderungen, ein Trend hin zu einem „neuen“ Konstitutionalismus, wie er in anderen Regionen anzutreffen ist, ist jedoch nur sehr vage zu erkennen.

- Mittlerweile besitzen alle Länder der Region eine geschriebene Verfassung. Die Art der Verfassungsgebung variiert genauso stark wie deren durchschnittliche Lebensdauer.
- Die Verfassungsreformen sind keineswegs nur auf demokratische Staaten beschränkt. In zahlreichen autoritären Staaten erfolgten Verfassungsänderungen, die darauf abzielen, die Herrschaft der politischen Eliten abzusichern.
- Zwar finden sich in sämtlichen Verfassungen Bestimmungen zu Menschenrechten und Demokratie, die Verfassungswirklichkeit und Menschenrechtssituation ist jedoch in einigen Staaten nach wie vor besorgniserregend.
- Im letzten Jahrzehnt wurde auch eine Reihe von Verfassungsgerichten neu aufgebaut. Diese haben zu einer stärkeren Verrechtlichung der Politik beigetragen.

*Schlagwörter: Südostasien, Verfassungswandel, Staatsorganisation, Verfassungsgerichte*

### **Der „neue“ Konstitutionalismus**

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts ist weltweit ein Trend zu einem „neuen Konstitutionalismus“ zu beobachten (Hirschl 2004; Lutz 2000). Als grundlegende Merkmale dieses Phänomens werden die Abfassung neuer Verfassungen, die zunehmende verfassungsrechtliche Verankerung von Menschenrechten und die Schaffung von Institutionen zu ihrer Durchsetzung (wie Verfassungsgerichten und Ombudsstellen) gesehen. Hinzu kommt die verfassungspolitische Anerkennung kultureller Vielfalt und die Garantie lokaler Autonomie durch Dezentralisierungsmaßnahmen. Ist ein derartiger Trend auch in Südostasien zu erkennen? Welche regionalen Besonderheiten sind zu beobachten und wie sind ihre Auswirkungen auf die Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten einzuschätzen?

Die folgende Analyse betrachtet die Entwicklung von Verfassungsstaatlichkeit, Menschenrechten und Demokratie zuerst im historischen Längsschnitt, ehe kurz auf die Entwicklungen in den jungen Demokratien Indonesien und Thailand eingegangen wird. Im Gegensatz zu Lateinamerika, das in der letzten Dekade zahlreiche Verfassungsneuerungen erlebt hat (Schilling-Vacaflor und Barrera 2011), ist in Südostasien ein Trend zum neuen Konstitutionalismus nur sehr eingeschränkt zu beobachten. Zwar wurden in den letzten Jahren in einigen Ländern Verfassungen neu geschrieben und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gestärkt. Gleichzeitig nutzten aber die Machthaber in den autoritär regierten Ländern Verfassungsänderungen zur konstitutionellen Absicherung ihrer Macht. Verfassungsänderungen sind somit nicht Ausdruck einer vertieften Demokratisierung und des Freiheitswillens der Bevölkerung, sondern eher ein Instrument der politischen Eliten zur Machtsicherung.

### **Konstitutionalismus in Südostasien**

Alle Staaten Südasiens verfügen mittlerweile über geschriebene Verfassungen. Die ersten Verfassungen wurden bereits unter kolonialer Herrschaft bzw. im Zuge der Unabhängigkeit geschrieben. Die erste Verfassung in ganz Asien, die Malolos-Verfassung der Philippinen aus dem Jahr 1899, versprach eine vom Volk gewählte und ihm verantwortliche Regierung. Die zweite Verfassung der Philippinen aus dem Jahr 1935 wurde schließlich nach der Unabhängigkeit von den USA im Jahr 1946 in Kraft gesetzt. Zu diesem Zeitpunkt hatte das niemals kolonisierte Thailand bereits seine dritte Ver-

fassung. Nach Kriegsende im Pazifik gab es im Zuge der Dekolonisierung eine regelrechte Welle des Konstitutionalismus: In Indonesien wurde mit Arbeiten an der neuen Verfassung bereits unter japanischer Herrschaft begonnen. Die Verfassung, die schließlich im Jahr 1945 ratifiziert wurde, bestand aus nur 37 Artikeln. Vietnam gab sich im Jahr 1946 eine neue Verfassung, ein Jahr später folgten Burma und Kambodscha. Die Kolonien Großbritanniens erhielten erst später eine Verfassung: Malaysia 1957, Singapur und Brunei 1959 (Tan 2002).

Die Lebensdauer der Verfassungen erwiesen sich als sehr unterschiedlich. Während Thailand mit seinen 18 Verfassungen einen „permanenten Konstitutionalismus“ durchlebte, verfügen Brunei, Singapur und Malaysia noch über ihre – allerdings sehr häufig revidierten – Gründungsdokumente. In den übrigen Staaten Südasiens hielten die Unabhängigkeitsverfassungen nicht lange, da die jungen Demokratien zusammenbrachen. In Kambodscha entwickelte sich nach Änderungen der Verfassung aus dem Jahr 1947 durch Sihanouk ein stärker autokratisches Regime, das schließlich in den Wirren des Bürgerkrieges unterging. In Indonesien führte Sukarno im Jahr 1959 durch die Rückkehr zur Verfassung von 1945 die „gelenkte Demokratie“ ein. Da die gesamte Region immer stärker in den Sog des Ost-West-Konflikts geriet und der Indochina-Konflikt jahrelang auf ganz Festlandsüdostasien ausstrahlte, blieben Konstitutionalismus und liberale Demokratie auf der Strecke (Menzel 2008: 540).

Eine neue Phase der Verfassungsentwicklung begann erst Ende der 1980er Jahre, parallel zur zeitgleich weltweit stattfindenden Welle der Demokratisierung. Den Anfang machten wiederum die Philippinen mit dem Sturz des langjährigen Diktators Ferdinand Marcos, der in der Abfassung der neuen, noch heute gültigen „Freiheitsverfassung“ des Jahres 1987 mündete. Die Lösung des Indochina-Konflikts führte auch dort zu verfassungspolitischen Neuerungen. In Laos setzte man im Jahr 1991 erstmals seit 1975 eine neue Verfassung in Kraft, Vietnam gab sich 1992 eine neue Verfassung. In beiden Ländern wurde der Einparteiensaat unter Vorherrschaft der Kommunistischen Partei gestärkt.

Erfolg versprechende Versuche zur Stärkung der Verfassungsstaatlichkeit gab es vor allem in Thailand und Indonesien: In Thailand wurde nach intensiven Debatten 1997 die sogenannte „Volksverfassung“ verabschiedet, die zunächst als Meilenstein auf dem Weg zu mehr Demokratie und Menschenrechten gefeiert wurde. Derartige Hoff-

nungen stellten sich mit dem Militärputsch im Jahr 2006 und der Aufhebung der liberalen Verfassung als verfrüht heraus. In Indonesien wurde die Verfassung aus dem Jahr 1945 durch Revisionen in den Jahren 1999 bis 2002 modernisiert. Die jüngste Verfassung (2008) besitzt Myanmar, das nach dem Militärputsch von 1988 20 Jahre ohne Verfassung regiert wurde.

**Tabelle 1: Verfassungen, Verfassungsdauer und Verfassungsreformen in Südostasien**

Staat	Jahr der ersten Verfassung	Anzahl der Verfassungen 1900-2011	Durchschnittliche Lebensdauer (in Jahren)	Wichtige Verfassungsrevision
Brunei	1959	1	51	2004
Indonesien	1945	4	21,7	1999, 2000, 2001, 2002
Kambodscha	1947	5	11,4	1999
Laos	1947	2	30,5	2003
Malaysia	1957	1	53	*
Burma/Myanmar	1947	3	10,8	2008
Osttimor	2002	1	8	-
Philippinen	1899	4	28	-
Singapur	1959	1	51	*
Thailand	1932	18	4,3	2007
Vietnam	1946	4	16	2001

Notiz: \* Häufige, technische Veränderungen der Verfassung.

Quellen: Tan 2002; Hassall und Saunders 2002; eigene Ergänzungen.

Der Prozess der Verfassungsgebung folgte in den Staaten Südasiens keinem festgelegten Muster. In einigen Fällen gab es Verfassungsgebende Versammlungen, in anderen, wie zum Beispiel Indonesien, entschieden reguläre Parlamente. Die Art und Weise der Diskussion und Entscheidungsfindung variierten stark zwischen Geheimhaltung (Laos, Burma/Myanmar) und transparent-öffentlicher Diskussion (Philippinen 1987, Thailand 1997). In einigen Fällen gab es auch Referenden, wobei diese insbesondere dann angewendet wurden, wenn es der Regierung an Legitimität mangelte, wie im Falle der Interims-Militärregierung in Thailand 2007 und in Myanmar 2008 (Menzel 2008: 340).

**Tabelle 2: Verfassungsgebende Versammlungen in Südostasien**

Staat	Verfassungsgebende Versammlungen
Indonesien	1945, 1955-1959
Kambodscha	1993
Burma/Myanmar	1947, 1971, 1993-1997 (weitergeführt 2003-2007)
Osttimor	2001-2002
Philippinen	1898, 1934, 1971-1972, 1986
Thailand	1996-1997, 2006-2007

Quellen: Hassall und Saunders 2002; eigene Ergänzungen.

### Konstitutionalismus und Demokratie

Es zeigt sich, dass neue Verfassungen und Verfassungsänderungen keineswegs nur in demokratischen Staaten anzutreffen sind. Im Sultanat Brunei versprach der Amtsinhaber Hassanal Bolkiah 1994 eine Überarbeitung der Verfassung aus dem Jahr 1959. Die Verfassungsreformen des Jahres 2004 konsolidierten die Stellung der absoluten Monarchie: Zwar wurde der nach der staatlichen Unabhängigkeit 1984 abgeschaffte Legislativrat wieder eingeführt, dieser kontrolliert die Herrschaft des Sultans jedoch nicht und Wahlen finden im ölreichen Sultanat nach wie vor nicht statt (Tey 2002: 34).

Auch die kommunistischen Einparteiensstaaten Vietnam und Laos haben durch weitere Verfassungsrevisionen zu Beginn dieses Jahrzehnts (Vietnam 2001, Laos 2002) versucht, rechtsstaatliche Elemente zu stärken, um Auslandsinvestitionen anzuziehen und die wirtschaftlichen Reformen zu unterstützen. In beiden Ländern finden wirtschaftliche Öffnungsprozesse statt, ohne dabei die Vorherrschaft der kommunistischen Partei aufzubrechen. Mit Myanmars neuer Verfassung aus dem Jahr 2008 wird zwar eine „disziplinierte Demokratie“ eingeführt, gleichzeitig aber die Herrschaft des Militärs institutionalisiert. In Singapur hat sich seit 1959 ein hegemoniales Parteiensystem etabliert, in dem politische Freiheiten von der herrschenden People's Action Party (PAP) nach Belieben eingeschränkt werden. Die Partei schränkt auch den Wettbewerbsgrad bei Wahlen ein, um ihre Vorherrschaft abzusichern. Mit ihrer Zweidrittelmehrheit im Parlament hat sie in den 1990er Jahren mehrere Verfassungsänderungen durchgesetzt, um Parlamentssitze für die Opposition zu schaffen, eine di-

rekte Präsidentenwahl einzuführen und damit die Legitimität der PAP zu erhöhen.

Die Verfassungsreformen in Indonesien haben hingegen zu einer Vertiefung der Demokratie geführt. Indonesien gilt trotz weit reichender Korruption als die am weitesten entwickelte Demokratie der Region. In Thailand findet seit dem Militärputsch erneut eine Debatte über die Verfassung aus dem Jahr 2007 statt. In den Philippinen wird zwar immer wieder über Verfassungsreformen nachgedacht, die das präsidentiale Regierungssystem in ein parlamentarisches wandeln sollten. Bislang hat sich jedoch keine Mehrheit für eine Revision der Verfassung des Jahres 1987 gefunden.

### **Menschenrechte in Verfassung und Verfassungswirklichkeit**

Mit Ausnahme der Verfassung Bruneis enthalten die Verfassungen aller Staaten der Region einen Hinweis auf die Grund- und Menschenrechte. Liberale, soziale und politische Rechte sind in den Verfassungstexten jeweils mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung verankert, werden aber in der Verfassungsrealität häufig stark eingeschränkt (Rich 2011). Beträchtliche Einschränkungen in den Bereichen der Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit gibt es nicht nur in den autoritären Staaten Myanmar, Laos, Vietnam und Kambodscha, sondern auch in den freieren Staaten Singapur, Malaysia und Thailand. Als Grund wird vor allem die Gefährdung der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung genannt. Die Sicherheitsgesetze (*Internal Security Act*) in Singapur und Malaysia boten den Regierenden häufig die Möglichkeit, die Grundrechte Einzelner außer Kraft zu setzen. In Thailand lieferte in den vergangenen Jahren die Sonderstellung des Königs einen Vorwand, um Freiheiten mit Hilfe des Majestätsbeleidigungsgesetzes einzuschränken. Beschränkungen der Religionsfreiheit finden sich in Indonesien und Malaysia. In Indonesien kam es in den vergangenen Jahren immer wieder zu Übergriffen gegen Christen und muslimische Minderheiten (*Ahmadiyya*). In Malaysia gewährt die Verfassung zwar das Recht zur freien Religionsausübung, aber nicht das Recht auf Wahl der eigenen Religion und der Abkehr vom Islam (Menzel 2008: 548). Trotz anderslautendem Bekenntnis in den Verfassungstexten existiert die Gleichberechtigung von Mann und Frau bislang nur auf dem Papier.

Bei Betrachtung der jährlichen Berichte internationaler Menschenrechtsorganisationen erkennt

man ernsthafte Probleme bei der Durchsetzung der Menschenrechte in der Verfassungswirklichkeit in allen Ländern der Region. Neben illegalen Landnahmen finden sich extralegale Tötungen, Folter und unmenschliche Haftbedingungen in Gefängnissen etc. Insbesondere in den Gebieten, in denen der Staat gegen Sezessionisten und Kriminelle kämpft, kommt es häufig zu Menschenrechtsverletzungen, wie in Südthailand, West Papua (Indonesien), Mindanao (Philippinen), und den Gebieten der ethnischen Minderheiten in Myanmar.

Mittlerweile haben einige Staaten der Region Menschenrechtskommissionen eingesetzt, um die Missstände auf diesem Gebiet zu beheben (Thailand, Indonesien, Philippinen, Malaysia). Die Kommissionen haben in der Realität aber häufig ein beschränktes Mandat. Insgesamt kann man festhalten, dass die Kultur der Straflosigkeit, die aus dem autoritären Erbe resultiert, für das mangelnde Rechtsempfinden und die schwache Rechtsstaatlichkeit verantwortlich ist. In der Region herrscht überwiegend ein formales Rechtsstaatsverständnis, wonach Rechtsstaatlichkeit die politische Herrschaft eher legitimiert als sie begrenzt (Peerenboom 2004; Menzel 2008: 549). Die Schaffung von Verfassungsgerichten hat die Idee des Rechtsstaates hingegen gestärkt.

### **Der Aufbau von Verfassungsgerichten in Südostasien**

In zahlreichen Staaten der Region wurden neue Verfassungsgerichte etabliert, die zur stärkeren Kontrolle der Regierenden und Verrechtlichung der Politik beigetragen haben. In Thailand wurde 1997 erstmals ein Verfassungsgericht etabliert. Dieses wurde nach dem Militärputsch im September 2006 in veränderter Form im Jahr 2007 wieder eingerichtet. In Indonesien wurde im Jahr 2003 ein neues Verfassungsgericht eingesetzt, in Kambodscha analog zum französischen System ein Verfassungsgerichtshof konzipiert.

In Zusammensetzung, Funktion und Unabhängigkeit variieren die Verfassungsgerichte jedoch erheblich. In Indonesien werden die neun für fünf Jahre amtierenden Verfassungsrichter vom Präsidenten, dem Parlament und dem Obersten Gerichtshof bestimmt. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich, eine Absetzung hingegen nicht. Der Ernennungsprozess hat die Unabhängigkeit der Richter genauso erhöht wie die budgetäre Autonomie des Gerichts (Mietzner 2010: 405). Thailands Verfassungen aus den Jahren 1997 und 2007 stre-



ben eine Unabhängigkeit der Verfassungsrichter von politischer Einflussnahme an. So wird das Verfassungsgericht zum einen von der Justiz selbst bestimmt (fünf Berufsrichter), zum anderen von einem Komitee aus beiden Parlamentskammern. Ein Viertel der Mitglieder des Parlaments oder 20.000 Wähler können ein Amtsenthebungsverfahren gegen bestimmte Verfassungsrichter einleiten.

Die Gerichte in allen Ländern entscheiden über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und über Streitigkeiten zwischen politischen Organen. Der Zugang ist jedoch unterschiedlich: Während in Thailand auch Einzelpersonen gegen eine Verletzung ihrer Rechte klagen können, ist dies in Indonesien nicht möglich. In ihrer Wirkung auf die Demokratie muss die Arbeit der Verfassungsgerichte höchst unterschiedlich bewertet werden. Die Entscheidungen des indonesischen Gerichts nach 2003 haben dabei geholfen, die politische Situation zu beruhigen, die Austragung politischer Konflikte von der Straße in die Gerichte zu verlagern und damit die Demokratie zu festigen (Mietzner 2010). Gleichzeitig kämpft das als korruptionsfrei geltende Gericht gegen die endemische Schwäche des Rechtswesens und die Korruption. In Thailand konnte das Verfassungsgericht den Zusammenbruch der Demokratie nicht verhindern. Es hat durch seine Entscheidungen in den letzten Jahren zur Polarisierung beigetragen und wird heute nicht mehr von allen Seiten als neutraler Schiedsrichter akzeptiert. Kambodschas Verfassungsgerichtshof mangelt es ebenso an politischer Unabhängigkeit. In Myanmar wurde das Verfassungsgericht erst im Jahr 2011 eingerichtet, in den kommunistischen Staaten Vietnam und Laos steht der Aufbau derartiger Institutionen im Konflikt zur Führungsrolle der Kommunistischen Parteien.

### **Die Anerkennung kultureller Vielfalt durch Dezentralisierung**

Die Region Südostasien zeichnet sich durch eine sehr große Heterogenität aus, die sich in der Existenz zahlreicher multi-ethnischer und multi-religiöser Staaten widerspiegelt. Diese Heterogenität wird auch in den meisten Verfassungen explizit anerkannt. Institutionen zur lokalen Regelung politischer Konflikte und die politische Repräsentation von Minderheiten sind jedoch nur eingeschränkt vorhanden. So sind alle Staaten Südasiens relativ zentralistisch. Trotz der großen gesellschaftlichen Heterogenität findet sich mit Malaysia lediglich ein föderalistischer Staat.

Die Demokratisierung hat auch neue Impulse zur Dezentralisierung der Staatsstrukturen gegeben. Die Dezentralisierungsprogramme unterscheiden sich jedoch in Umfang und Inhalt sehr stark. So wurden im Jahr 1991 in den Philippinen mit dem *Local Government Code* und in Indonesien mit dem Gesetz 22/1999 eine sehr umfangreiche Dezentralisierung eingeleitet. In Thailand und Kambodscha sind vorsichtige Maßnahmen einer fiskalischen Stärkung lokaler Einheiten zu beobachten, während politische Entscheidungen weiterhin in der Zentrale gefällt werden. In Indonesien hat die Dezentralisierung dazu beigetragen, dass der kulturellen Vielfalt des Archipels noch besser entsprochen wird. In vielen Dörfern des Archipels ist das lokale Gewohnheitsrecht wieder gestärkt worden.

### **Verfassungsreformen und Demokratisierung in Indonesien**

Die indonesische Verfassung aus dem Jahr 1945 wurde nach ihrer Wiedereinführung 1959 sowohl von Sukarno als auch von Suharto zur Absicherung ihrer Herrschaft instrumentalisiert. Trotz der Forderungen der Studenten nach einer Neuschrift der Verfassung wurde sie auch nach dem Sturz Suhartos im Mai 1998 nicht sofort geändert, da sich die politischen Akteure nicht auf ein gemeinsames Reformprogramm einigen konnten. Die verfassungspolitische Neuordnung erfolgte inkrementell durch vier Verfassungsrevisionen zwischen Oktober 1999 und August 2002. Dies geschah innerhalb des institutionellen Rahmens im indonesischen Parlament (MPR), ohne öffentliche Diskussion oder Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Diese als Reformperiode (*reformasi*) bezeichnete Phase war durch große Unsicherheit, politische Instabilität und politische Gewalt gekennzeichnet. Trotzdem waren die Reforminhalte sehr weit reichend und kommen einer vollständigen Verfassungsneuschrift gleich: 95 Prozent aller Kapitel, 89 Prozent aller Artikel und 85 Prozent aller Paragraphen wurden verändert oder neu geschrieben (Indrayana 2008: 250).

Diese quantitativen Veränderungen gehen mit qualitativen Verbesserungen einher: Die wichtigsten Menschenrechtsbestimmungen wurden in die Verfassung aufgenommen, das Militär verlor seine formale politische Rolle in der Politik, regionale Autonomie wurde als Verfassungsgrundsatz verankert. Darüber hinaus wurden wichtige Reformen im Regierungssystem durchgeführt, die die Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit stärken.

Dazu gehören: Die Einführung der direkten Präsidentschaftswahl, die Schaffung einer zweiten Kammer und der Aufbau eines Verfassungsgerichtshofes, der über die Rechtmäßigkeit der Gesetze entscheidet.

Diese Veränderungen stellten einen Kompromiss zwischen den politischen Parteien dar, die sich Vorteile unter der neuen Ordnung erhofften (Indrayana 2008). Darüber hinaus wurde die Pancasila („Fünf Säulen“) als Grundfeste des indonesischen Staates bekräftigt. Die fünf Prinzipien Glaube an einen Gott, Achtung der Menschenwürde, nationale Einheit, Demokratie durch Konsens und soziale Gerechtigkeit sollen damit weiterhin die Grundlage allen staatlichen Handelns darstellen. Der Wunsch einiger muslimischer Parteien, eine Verpflichtung zur Anwendung der Scharia für Muslime einzuführen, scheiterte am Widerstand der beiden größten muslimischen Massenorganisationen NU und Muhammadiyah. Indonesien bleibt bei seinen säkularen, toleranten Staatsprinzipien. Insgesamt lässt sich ein positives Fazit der Verfassungsreformen ziehen. Sie lieferten einen Impuls zur Konsolidierung der Demokratie und zur Stärkung rechtsstaatlicher Standards. In Anbetracht der grassierenden Korruption und Schwäche des Rechtswesens ist es jedoch bis zum Aufbau eines funktionierenden Rechtsstaates noch ein weiter Weg.

### **Permanenter Konstitutionalismus und Machtkampf in Thailand**

Das Königreich Thailand hatte in den Jahren 1932 bis 2011 insgesamt 18 Verfassungen. Die durchschnittliche Lebensdauer einer Verfassung lag damit bei etwas mehr als vier Jahren. Aus der Vielzahl der Verfassungswechsel folgt ein nur ungenügend ausgebildetes Verfassungsdenken und eine starke Stellung von Monarchie und Militär. Verfassungen waren in der Vergangenheit lediglich Instrumente rivalisierender Militärcliquen, die ihre Macht im Staate konservieren wollten. Nach 1932 entwickelte sich ein permanenter Konstitutionalismus, der in einem „Teufelskreis“ aus Militärputsch, Verfassungsgebung, Krise und erneutem Militärputsch sichtbar wurde. Mit zunehmender wirtschaftlicher Modernisierung des Königreichs und dem Aufstieg neuer sozialer Schichten (Unternehmertum und Mittelschichten) hat sich die Situation jedoch gewandelt. Die Verfassungsentwicklungen der letzten zwei Dekaden sind damit Ausdruck des Machtkampfes zwischen den alten und neuen so-

zialen Kräften. Im Zentrum des Konfliktes stehen hier auf der einen Seite das Lager der von Thaksin Shinawatra mobilisierten Landbevölkerung und der städtischen Armen und auf der anderen Seite die alte Elite aus Bürokratie, Königtum und Militär und die mit ihr verbundene städtische Mittelschicht in Bangkok.

Der Teufelskreis ständiger Verfassungsneuerungen sollte zunächst mit der sogenannten Volksverfassung aus dem Jahr 1997 durchbrochen werden. Konservative Eliten aus Bürokratie, Royalisten und Militär versuchten mit Unterstützung liberaler Vertreter aus Medien, Zivilgesellschaft und Wissenschaft stärker partizipative und rechtsstaatliche Elemente in der Verfassung zu verankern. Die „Volksverfassung“ sollte Demokratie und *Good Governance* stärken und gleichzeitig die Mitsprachemöglichkeiten von Militär und Bürokratie zurückdrängen. Korruption und Patronage sollten begrenzt und sogenannte „dunkle Einflüsse“ auf die Parteipolitik reduziert werden.<sup>1</sup> Dazu wurde das passive Wahlrecht auf Personen mit Hochschulabschluss begrenzt, die Listenwahl sollte die Wahl geeigneter Politiker fördern. Die Kontrolle des mehrheitlich von den ländlichen Wählern gewählten Parlaments sollte durch die Einführung einer Reihe unabhängiger Verfassungsorgane (Verfassungsgericht und Nationale Korruptionsbekämpfungsbehörde) gestärkt werden.

Die Verfassungswirklichkeit wurde jedoch durch den Aufstieg Thaksin Shinawatras und seiner 1998 gegründeten Thai Rak Thai Partei geprägt. Thaksins Aufstieg verkörpert das Streben einer neuen Generation von Unternehmern nach politischem Einfluss. Während seiner Herrschaftszeit wurden die parlamentarischen und rechtlichen Kontrollmechanismen systematisch ausgehebelt. Bei den Wahlen 2001 und 2005 erzielte die Thai Rak Thai – gestützt auf Thaksins Beliebtheit bei der ländlichen Bevölkerung im Norden und Nordosten – haushohe Siege. Die Thai Rak Thai sicherte Thaksins Vorherrschaft im Parlament, während die neutralen Kontrollgremien (Verfassungsgericht, Korruptionsbekämpfungsbehörde) mit loyalen Personen besetzt wurden. Thaksin forderte die Vormachtstellung der alten Eliten aus Bürokratie, Militär und Königtum heraus. Nachdem auch die Zivilgesellschaft und die Mittelschicht in

<sup>1</sup> Dahinter verstecken sich die Phänomene des Stimmenkaufs und des Einflusses einflussreicher lokaler Bosse, die ihren Reichtum zur Beeinflussung des Wahlvolkes eingesetzt haben.

Bangkok ihre Unterstützung in Folge von Korruptionsvorwürfen gegen die Regierung aufkündigten und wochenlang in der Hauptstadt protestierten, putschte das Militär im September 2006 Thaksin aus dem Amt. Der regierende Militärрат versprach jedoch, zur Demokratie zurückzukehren.

Unter der militärischen Übergangsregierung wurde eine neue Verfassung ausgearbeitet, die schließlich im August 2007 in einem Referendum angenommen wurde. Die 18. Verfassung des Königreichs war jedoch kein allseits akzeptierter Sozialvertrag, sondern reflektierte erneut die Bruchlinien des politischen Konfliktes: Die Verfassung wurde zwar von 57 Prozent angenommen, die Wahlbeteiligung war jedoch mit 57,6 Prozent sehr gering. Darüber hinaus stimmte die Bevölkerung in 24 Provinzen im Norden und Nordosten gegen die Verfassung. Die Verfassung verfolgte das Ziel, aus der Thaksin-Ära zu lernen und eine Konzentration politischer Macht in der Exekutive zu verhindern und nicht gewählte Entscheidungsinstanzen zu stärken. Mit einer Reihe von Vorschriften (Absenkung von Quoren für Misstrauensanträge, Wahlrechtsänderungen etc.) sollten Regierung und Parteien geschwächt und die politische Macht stärker verteilt werden. Militär und Bürokratie erhielten einen Teil ihres Einflusses zurück. Die Justiz als Kontrollorgan wurde gestärkt. Die neue Verfassung erlaubte es dem Verfassungsgericht nicht nur, einzelne Abgeordnete aus der Politik zu verbannen, sondern ganze Parteien zu verbieten, wenn Politiker des Stimmenkaufs oder Wahlbetrugs überführt wurden. Mit all diesen Maßnahmen wurde eine „Justialisierung der Politik“ eingeleitet, mit deren Hilfe die traditionellen Eliten aus Bürokratie und Militär im Verbund mit der Mittelschicht in Bangkok ihre dominante Stellung verteidigten. Sämtliche mit Thaksin verbündeten gewählten Regierungen wurden per Justizentscheid aus dem Amt getrieben.

Diese Beispiele zeigen, dass Verfassungsfragen im Kampf um die Macht in Thailand zum zentralen Schauplatz geworden sind. Die im Jahr 2011 neu ins Amt gewählte Schwester Thaksins, Yingluck Shinawatra, hat eine Reform der Verfassung von 2007 versprochen. Ende Dezember 2011 schlug sie die Einrichtung einer Verfassungskommission vor und stellte sich auch hinter die Forderung, das Volk in einem Referendum über die Zukunft der Verfassung entscheiden zu lassen. Eine neue Runde im verfassungspolitischen Machtkampf scheint eröffnet.

## Der „neue“ Konstitutionalismus in Südostasien

Die Ansätze eines neuen Konstitutionalismus bleiben in Südostasien sehr vage, wobei sich in einigen Ländern – insbesondere in den jungen Demokratien – Tendenzen abzeichnen, rechtliche Reformen zur Kontrolle politischer Herrschaft einzubringen. Hier wurden auch neue Verfassungen geschrieben, Verfassungsgerichte eingerichtet und die Situation der Menschenrechte gestärkt. Die Beispiele Indonesien und Thailand zeigen jedoch, dass diese Reformen weiterhin allein im Interesse der politischen Eliten erfolgen.

## Literatur

- Hassall, Graham, und Cheryl Saunders (2002), *Asia-Pacific Constitutional Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschl, Ran (2004), The Political Origins of the New Constitutionalism, in: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 11, 71-108.
- Indrayana, Denny (2008), *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002. An Evaluation of Constitution Making in Transition*, Jakarta: Kompas Publishing.
- Lutz, Donald S. (2000), Thinking About Constitutionalism at the Start of the Twenty-First Century, in: *Journal of Federalism*, 30, 4, 115-135.
- Menzel, Jörg (2008), Domestizierung des Leviathan?, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 41, 534-559.
- Mietzner, Marcus (2010), Political Conflict Resolution and Democratic Consolidation in Indonesia: The Role of the Constitutional Court, in: *Journal of East Asian Studies*, 10, 397-424.
- Peerenboom, Randall (2004), *Asian Discourses of Rule of Law*, London: Routledge.
- Rich, Roland (2011), An Appreciation of the Human Rights Situation in Southeast Asia, in: Marco Bünte und Aurel Croissant (Hrsg.), *The Crisis of Democracy in Southeast Asia*, Basingstoke: Palgrave, 171-189.
- Schilling-Vacaflor, Almut, und Anna Barrera (2011), *Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfedern für direkte Demokratie und soziale Rechte?*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <[www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_lateinamerika\\_1102.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_1102.pdf)> (10. Dezember 2011).
- Tan, Kevin (2002), The Making and Remaking of Constitutions in Southeast Asia: An Overview, in: *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6, 1, 1-41.
- Tey, Tsun Hang (2002), Entrenching an absolute Monarchy, in: Claus-Peter Hill und Jörg Menzel, *Constitutionalism in Southeast Asia*, Bd. 1, Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 7-37.



## ■ Der Autor

Dr. Marco Bünte ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Demokratisierung, Dezentralisierung, Konstitutionalismus und Stabilität und Wandel autoritärer Regime.

E-Mail: <buente@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/buente>>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam 2 „Recht und Politik“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ untersucht unter anderem die Einflüsse von Verfassungsreformen auf den Wandel politischer Systeme. Detlef Nolte und Almut Schilling-Vacaflor führen dazu das Projekt „Verfassungsänderungen in Lateinamerika“ durch. In einem durch den Pakt für Forschung und Innovation geförderten komparativen Projekt zur „Unabhängigkeit der Justiz in neuen Demokratien“ in Westafrika und Südamerika spielt die politisch motivierte Änderung von Verfassungsbestimmungen eine große Rolle. Das Projekt wird von Mariana Llanos geleitet.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Mehler, Andreas (2011), *Frieden durch Verfassungsänderungen? Möglichkeiten und Tendenzen*, GIGA Focus Global, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.

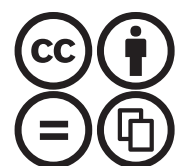
Rosiny, Stephan (2011), *Religionsgemeinschaften als Verfassungssubjekte: Libanon als Modell für Nahost?*, GIGA Focus Nahost, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.

Schilling-Vacaflor, Almut, und Anna Barrera (2011), *Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfedern für direkte Demokratie und soziale Rechte?*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.

Stroh, Alexander, und Christian von Soest (2011), *Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen im Subsahara-Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika)>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes  
Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

